

ISSN 1392-1681

RETROSPEKTYVUS ŽVILGSNIS Į ETIKOS PROBLEMAS LIETUVOS VALSTYBĖS TARNYBOJE: NAUJOS PROBLEMOS, JŲ TURINYS AR RAIŠKOS FORMOS?

JOLANTA PALIDAUŠKAITĖ

Šiame straipsnyje pateikiamas retrospektyvus žvilgsnis į etikos problemas nepriklausomoje Lietuvos valstybėje Sovietų Sąjungos laikotarpiu ir po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo. Straipsnyje nagrinėjami valstybės tarnybos etikos problemų (biurokratizmo, interesų konflikto, kyšininkavimo, piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi, protekcionizmo, korupcijos), turinio, mastų ir formų pokyčiai. Nors atskiros problemos buvo daugiau ar mažiau būdingos tam tikram laikotarpiui, jų esmė skirtingais valstybės tarnybos etapais beveik nepakito. Tai rodo poreikį tyrinėti Lietuvos politinės ir administracinės kultūros įtaką valstybės tarnybos etikai ir kitiems viešojo valdymo reiškiniams.

Jolanta Palidauskaitė – socialinių mokslų daktarė, valstybės tarnybos etikos teoretikė, buvusi Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorė.

Tai vienas paskutinių autorės kūrinių, kuris buvo pateiktas „Politologijos“ redakcijai. Dėl autorės mirties straipsnį pabaigė mokslininkai informinti VU TSPMI prof. dr. Vitalis Nakrošis.

© Jolanta Palidauskaitė, 2011

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. rugpjūčio 2 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2011 m. spalio 10 d.

Ivadas

Pastaruoju metu politologijos, sociologijos, vadybos, teisės ir viešojo administravimo tyrinėtojai ir praktikai nemažai dėmesio skiria įvairioms etikos problemoms aptarti. Lietuvos akademiniame diskurse valdžios atstovų etikos ar moralės klausimai yra gvildinti įvairiais rakursais. A. Jokubaitis, V. Justickis, J. Aleknavičienė, A. Raudonienė rašė apie atskiras etikos problemas.

Straipsnio tikslas yra palyginti etikos problemas valstybės tarnyboje trimis skirtingais laikotarpiais pradedant tarpukario Lietuvos Respublika, kai buvo padėti šiuolaikinės valstybės tarnybos pagrindai, vėliau analizuojant sovietinės Lietuvos patirtį ir galiausiai gvildenant šiandien pastebimas valstybės tarnautojų veikloje etikos problemas. Straipsnio mokslinė problema gali būti formuluojama klausimo forma: ar pasikeitė valstybės tarnautojų veikloje kylančios etikos problemos, ar pasikeitė tik jų turinys, mastai ir pasireiškimo formos.

Siekiant susidaryti geresnį vaizdą apie ryškėjančias etikos problemas, analizuoti ne tik mokslininkų darbai, bet ir teisės aktai bei atskirais laikotarpiais pasirodę kritiški pasisakymai spaudoje. Atskiruose poskyriuose pirmiausia analizuojamos bendros problemos, kylančios valstybės tarnyboje (dažnai tai susiję su personalo atranka ir kt.) ir tik paskui pereinama prie valstybės tarnautojų veikloje išryškėjančių etikos problemų. Rengiant straipsnį taikyti šie tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, teisės aktų analizė, lyginamoji analizė, antrinė duomenų analizė.

1. Pirmosios Respublikos laikotarpis

Įvairių sričių to meto mokslininkai atkreipė dėmesį į keletą valstybės tarnyboje pasitaikančių problemų. Daugelis atkreipė dėmesį į su personalo atranka ar jo kokybe susijusias problemas: *protekcioniizmą, politinį patronažą ir administracinio aparato gausumą*. Greičiau-

siai tuo metu vyravusi protekcionizmo politika parenkant asmenis į valstybės tarnautojo pareigas pasufleravo teisininkui P. Raulinaičiui mintį atkreipti dėmesį į šį aspektą. Jis akcentavo valstybės tarnybos apolitiškumą, jos tęstinumą, kompetencijos ir valdininkų atsidavimo (tarnystės) idėją kartu nurodydamas pasekmes, jei tokias idėjas nebus imtasi realizuoti. *„Valdininkų parinkimas neturi remtis politine ar partine orientacija, bet jų valstybingumu ir atitikimu skiriamai tarnybai. Valdininkais privalu skirti ne tokius asmenis, kurie moka prisitaikyti prie įvairios orientacijos valdovų, bet tokius, kurie visuomet pasilieka ištikimi savo tarnybai ir nemaino savo pažiūrų dėl pasikeitusios vyriausybės ar panašiais atvejais. <...> Todėl ir pati valdymo organizacija turi būti pravesta taip, kad administracijos aparato tarnautojai ir viršininkai būtų pastovūs savo tarnyboje, kompetentingi tam tikroms darbo sritims ir tinkamai pasiruošę pasiimtasias pareigas atlikti. Priešingu atveju kentės patsai valdymas ir toji visuomenė, kurios vardu ir kurios naudai valdymas yra organizuotas, kentės ir toji vyriausybė, kuri pakankamai nesirūpins atsakingoms tarnyboms tinkamus asmenis pastatyti.“*¹

Anonimas, 1939 m. „Vaire“ kalbėdamas apie naujos vyriausybės norus keisti valstybinių pareigų skyrimo tvarką, akcentavo praktikoje dažną protekcionizmą. Protekcionizmas suvokiamas kaip *„piršimas į tarnybą asmens, kuris tam darbui nepasirengęs, o vien tik kitais sumetimais“*. Galima numanyti, kad tuo metu buvo praktikuota ir politinio patronažo sistema, nes tame pačiame straipsnyje sakoma, kad *„tarnautojai daugiau parenkami atsižvelgiant į jų ištikimumus, o ne sugebėjimus“*².

J. Bubelis, svarstydamas, ar tobula yra įstaigų darbo sistema, mini per didelį biurokratinį aparatą. Tai įvardijama kaip nereikalingo balasto problema, kai yra daug etatų ir ne per daugiausia darbo.

¹ Raulinaitis P., „Administracijos principai“, *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*, Vilnius: Mintis, 1991, p. 251–252.

² V. M., „Vertinimas pagal sugebėjimą“, *Vairas*, 1939, Nr. 16, p. 294–295.

Teigiama, kad apskrityse to yra kur kas mažiau nei ministerijose³. A. Simutis, nors ir suvokdamas, kad valstybė kartais turi prisiimti socialinės globėjos, prieglaudos ar šelpėjos-stipendijos teikėjos funkcijas, vis dėlto kėlė kelias negeroves (netinkamas personalas, protegavimo praktika įdarbinant). „Valstybinėse įstaigose netinkami darbininkai – prasigėrę, netvarkingi privačiam bei šeimyniniame gyvenime, bemoksliai, nusenę ir kt. Įstaigos vadovas žino, bet turi širdį ir jausmus. Tai dažnai būna visuomenės nusipelnę veikėjai, politinėm partijom priklauso, „turi ryšių su aukštesnėmis sferomis“. Atleidęs vadovas gali ne tik užsitarnauti beširdžio vardą, bet ir įsivelti į rimtas komplikacijas su partijomis, įtakingais asmenimis ir turėti nemalonių. Savisaugos instinktas ir asmeninio intereso nebuvimas verčia nuo panašių eksperimentų susilaikyti.“ Suvokdamas problemos egzistavimą jis suvokė ir tokios paplitusios praktikos pasekmes valstybės mastu. „Bet tautos ūkio atžvilgiu neapsimoka laikyti balasto valstybės etatuose, nes toks balastas ne tik kad trukdo administracijos įstaigų pažangą, bet dar netinkamu pavyzdžiu užkrečia ir naujus bendradarbius. <...> valstybės visuomet privalo eiti tuo keliu, kad jos administracinio aparato darbas būtų kiek galima sklandesnis, kad naujos vietos nebūtų steigiamos vien tam, kad vieno ar kito užsitarnavusio asmens nėra kur dėti.“⁴

Biurokratizmas. Dažnas mokslininkas ar spaudoje rašantis apie valstybines įstaigas akcentavo biurokratizmo problemą, kuri bene geriausiai gali būti nusakyta lotyniška sentencija „*Quid non est in actis, non est in mundo*“ (Ko nėra bylose, nėra ir pasauly).

Biurokratizmas suprantamas kaip reiškinys, kai valdininkai, „vadovaudamiesi kietomis teisinėmis normomis ir taisyklėmis, paverčiami vergais“⁵, kai bet kokie visuomenės reikalai skandinami

³ Bubelis J., „Ar tobula įstaigų darbo sistema“, *Naujoji Romuva*, 1939, Nr. 43–44, p. 825–826.

⁴ Simutis A., „Kontorų darbo našumas“, *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*, Vilnius: Mintis, 1991, p. 354.

⁵ Tarulis A., „Valstybinio aparato racionalizacija“, *Vairas*, 1939, Nr. 30, p. 578–579.

nereikalingu susirašinėjimu tarp įstaigų (popierizmas). Ekonomistas A. Baliūnas biurokratizmą suvokė kaip procesą, kai valstybinės įstaigos savo pastangas skiria ne tikslui pasiekti, bet tinkamai įforminti dokumentus⁶.

Pedagogas ir savivaldybių tarnautojas A. Valašinas biurokratizmą vertina kaip darbo našumo kliūtį, bet kokio administracinio darbo pažangos stabdį, pabrėždamas, kad biurokratizmas griauja valstybės autoritetą ir „kasa griovį tarp visuomenės ir valdininkijos“. Jis išskiria išorines ir vidines biurokratizmo priežastis. Minimos tokios išorinės priežastys: blogai suorganizuotas organizacijos darbas, per daug smulki raštiška atskaitomybė, per didelė centralizacija, darbo paralelizmas, darbo atidėliojimas ir lėtas jo tempas. Kai nėra nustatyta aiškių ribų tarp įvairių žinybų, neaišku, kas turi atlikti konkretų darbą, todėl dažni interesantų siuntinėjimai „nuo Ainošiaus prie Kaipošiaus“. Vidinės šios problemos priežastys sietinos su pačiu darbuotoju. Teigiama, kad vieni valdininkai tapo biurokratais ne dėl blogos valios, bet dėl neišsilavinimo, dėl pakrikusio savo gyvenimo, nesugebėjimo dirbti pavestą darbą ir kt.⁷

Biurokratizmo atsiradimą V. Rastenis aiškino kiek kitaip – siejo tai su subjektyvios valios primetimu: „<...> įstaigų tvarka kuriasi papročių ir tradicijų būdu. <...> kažkas ateina ir sugalvoja diegti savo idėjas, taip susidaro jų konglomeratas, kuriame patogios sąlygos biurokratizmui augti.“⁸

1937 m. „Naujojoje Romuvoje“ buvo organizuota diskusija apie biurokratizmą Lietuvoje, kurioje dalyvavo žinomi to meto visuomenės ir kultūros veikėjai (prof. P. Slavėnas, prof. S. Kolupaila, prof. M. S. Kaveckis, prof. K. Pakštas, L. Dovydėnas, V. A. Graičiūnas,

⁶ Baliūnas A., „Tobulinkime valstybinių įmonių organizaciją“, *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*, Vilnius: Mintis, 1991, p. 272–277.

⁷ Valašinas A., „Biurokratizmas ir administracijos aparato reformos“, *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*, Vilnius: Mintis, 1991, p. 291–293.

⁸ Rastenis V., „Valdininkijos parengimas“, *Vairas*, 1939, Nr. 29, p. 563.

P. Mačiulis, J. Miltinis ir kt.), o diskusijai vadovavo žurnalo redaktorius J. Keliuotis (1 lentelė).

1 lentelė. „Naujojoje Romuvoje“ vykusios diskusijos apie biurokratizmą autorių išsakytos mintys⁹

Autorius	Biurokratizmo esmė	Atsiradimo priežastys	Jo šalinimo priemonės
L. Dovydenas	Sietinas su dviveidyste, kai asmuo aptarnaujamas atsižvelgiant į jo statusą (vieni greitai, kiti neskubant)	Protekcionizmas, netinkamas pasiruošimas tarnybai	Konkurencija
J. Keliuotis	Valdininkiškas sabotazas, kai nepasitikima žmonėmis, jie niekinami ir nuolat gaišinami. Biurokratizmas – tai autoritetiškumo karikatūra	1) Sąmoningas ir nesąmoningas sekimas rusų tradicija; 2) nesubrendimas laisvam ir savarankiškam gyvenimui; 3) neskelbiami konkursai laisvoms vietoms užimti; 4) bukaprotiškumas ir ne kultūringumas	Pagarba žmogui, didesnė meilė kultūrai, tautai, valstybei, atranka paremta gebėjimais ir pasiekimais, viešų įstaigų veikla nukreipta bendrai gerovei siekti
P. Mačiulis	Arogantiškumas (poniškumas), pataikavimas, kylantis iš baimės prarasti darbo vietą, ypač neturint protekcijų		Nors atskiros įstaigos turi normas ar taisykles, naujas pagrindinis tarnybos įstatymas, numatantis atsakomybes, visą darbą padarytų sklandesnį
K. Pakštas		Normaliai išlavintų žmonių džentelmeniškumo stoka	Prevencija
J. Pankauskas	Paviršutiniškas, formalus požiūris į darbą ¹⁰	Socialinė prigimtis (žmonių santykiuose gausu paviršutiniškumo, tuštumo), Rusijos kultūros įtaka, menki vadovaujančias pareigas einančių asmenų vadybiniai gebėjimai	Auklėjimas, vadovų taikomos skatinimo ir drausminimo priemonės

⁹ Lentelėje pateikti duomenys iš „Biurokratizmas Lietuvoje“, *Naujoji Romuva*, 1937, Nr. 50, p. 945–952.

¹⁰ Autorius nepateikia savo biurokratizmo traktuotės, bet jo pozicija aiškėja detalizuojant šio reiškinio priežastis.

P. Slavėnas	Skendimastuščiose beprasmėse formalybėse (taisyklės) ir mechaninis nekūrybiškas administracinio darbo atlikimas	Dvasinio suglebimo atmosfera, protinio našumo stoka	Žmonių santykių aiškumas, tinkama personalo atranka, mokyklos vaidmuo formuojant tinkamas vertybes, juridinis tarnautojų veiklos reglamentavimas, publicistinė akcija prieš biurokratizmą, biurokratizmo studija
-------------	---	---	--

Prof. S. Kolupaila, J. Bieliūnas, V. Gustainis, J. Kaškelis biurokratizmą siejo su popierizmu, nereikalingu žinybiniu susirašinėjimu, komisijų gausa, nemandagiu elgesiu su piliečiais, o šios problemos priežasčių buvo linkę ieškoti ne atskirame žmoguje, bet bendroje sistemoje.

Bene išsamiausiai savo poziciją atskleidė prof. P. Slavėnas. Jis pradėjo ir užbaigė diskusiją. Biurokratizmą P. Slavėnas lygino su išeikvojimais ir kitomis malversacijomis. Pagrindinis šių dviejų problemų skirtumas, jo nuomone, yra tas, kad biurokratizmo atveju veikiama parazitiškai, bet legaliai, nors kai kuriais atžvilgiais biurokratizmas yra pavojingesnis, nes „pūdo organizuotą gyvenimą ir ugdo apatiją masių psichologijoje“¹¹. Kaip gretutinę biurokratizmą lydinčią problemą P. Slavėnas minėjo servilišką karjerizmą. Jis išskyrė du biurokratizmo tipus: senojoje tarnautojų kartoje biurokratizmas yra įgyto pobūdžio (protinis suglebias atsiranda su laiku), jaunojoje kartoje matyti apsigimę biurokratai, o jų veikloje pasireiškia didelis ciniškumas. Kalbėdamas apie problemos prevenciją, akcentavo žmonių santykių aspektą: būtinos aiškos tarnautojų pareigos, pasitikėjimas, kur reikalinga aiški kontrolė. Būdamas tikslųjų mokslų atstovas jis suvokė, kad Lietuvoje gana diletantiškai žiūrima į valdininkus, o administravimas yra rimtas mokslas, pastebima, kad nėra aiškos takoskyros tarp įstatymų leidimo ir jų įgyvendinimo.

¹¹ „Biurokratizmas Lietuvoje“, *Naujoji Romuva*, 1937, Nr. 50, p. 945–947.

„Mūsų visuomeninio gyvenimo psichologijoje valdininkas nėra vien tik administratorius – „funkcionierius“ tiesiogine prasme, žmonėms jis dar „ponas“ – atseit tam tikrame laipsnyje „suvereną“, jis yra ir įstatymdavys, nes jei jis ir neleidžia įstatymų, tai bent dažnai juos savo nuožiūra interpretuoja. <...> mūsų valdininkas kartais nejučiomis įeina į jurisdikcijos sritį, sprendamas labiau juridinius nei administracinius klausimus.“¹²

J. Keliuotis, nors ir teigė, kad dalis biurokratizmo tradicijų buvo perimta iš Rusijos, vis dėlto buvo linkęs konstatuoti esant lietuviško biurokratizmo tradicijų persvarą. Jo siūlomos prevencinės priemonės apėmė ne tik tam tikras siūlomas diegti vertybes, bet ir priminė kitas problemas, akcentavo vadybines priemones. „Reikalinga didesnė pagarba žmogui ir gilesnė meilė savo kultūrai, tautai ir valstybei. Reikalinga, kad žmogui duris atidarytų ne protekcijos ir pataikavimas, bet jo asmens vertė, jo taurumas, jo pasiaukojimas, jo gabumai ir jo pasirengimas. Niekados viešosios įstaigos neturi būti palenkiamos jų vadovų ar jų pataikūnų reikalams. Jos turi siekti bendrosios gervės. Tik kvalifikuoti, išmokslinti ir aukštos kultūros valdininkai sukurs šviesią, humanistinę ir kūrybingą viešojo gyvenimo santvarką!“¹³

Iš diskusijoje dalyvavusių asmenų aiškiai išsiskyrė inžinieriaus, vieno vadybos klasikų ir Lietuvos vadybos pradininku laikomo V. A. Graičiūno pozicija. Nors jis nepateikė savo problemos suvokimo ar jos atsiradimo priežasčių, iš vadybinės perspektyvos siūlė priemones biurokratizmui šalinti. Jo nuomone, vadovas turi vadovauti 4–6 žmonėms, nes tuomet galima tikėtis tikslingumo darbe. Tai kartu paskatintų organizacijos veiklos nuodugnumą ir planingumą¹⁴.

Tačiau diskusijos metu nuskambėjo ir optimistinių minčių. Buvo išsakyta mintis, kad biurokratizmo požymių yra bet kokioje organizuotoje visuomenėje ir valstybiniame mechanizme, o jo mastas

¹² „Biurokratizmas Lietuvoje“, *Naujoji Romuva*, 1937, Nr. 50, p. 952.

¹³ Ten pat, p. 951.

¹⁴ Ten pat, p. 949.

priklauso nuo bendros kultūros; kaip sistemingo biurokratizmo pavyzdys buvo pateikiamos Rytų valstybės. Nepaisant įvairių biurokratizmo pasireiškimų teigta, kad Lietuvoje sistemingo, visuotinio biurokratizmo nėra, kad „didesnė persvara yra sąžiningų, sumanių, dirbančių sau ir valstybei žmonių.“

Interesų konfliktas. Tarpukario Lietuvos žodyne ši sąvoka šiuolaikine prasme nefigūravo, bet atskiri išleisti teisės aktai, pasigirstančios mintys spaudoje liudija, kad instinktyviai problema buvo suvokiama ir buvo bandoma jai užbėgti už akių.

Dar pačioje Lietuvos valstybės tarnybos kūrimo pradžioje juridškai pasirūpinta užkirsti kelią interesų konflikto situacijai atsirasti. 1919 m. priimtas *Istatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo*¹⁵ akcentavo, kad valdininkas algą galėjo gauti tik turėdamas vienerias pareigas (išimtiniais atvejais atskiru viršininko leidimu galėjo dirbti kitur ne darbo valandomis). Pašalinis valstybės tarnautojo darbas šiandien būtų traktuojamas kaip galima interesų konflikto grėsmė, o toks teisininkų supratimas XX a. pradžioje gali būti vertinamas kaip iš tiesų progresyvus. Mat dirbdamas keliose darbo vietose individas mažiau atsiduoda atliekamam darbui, dažnai skuba, ne visuomet atsakingai ir tinkamai atlieka savo tiesiogines pareigas. Tačiau toks sumanymas praktikoje buvo sunkiai įgyvendinamas, nes dėl nepakankamai konkurencingo atlygio, lyginant su privačiu sektoriumi, valstybės tarnautojai dažnai po darbo valandų turėjo ir papildomus užsiėmimus¹⁶.

Atskiras 1920 m. išleistas Vyriausybės įsakymas draudė priimti „*tarnybon artimuosius dviejų pirmųjų laipsnių giminės gentis valdininkais taip, kad artimieji giminės arba gentys būtų vieni kitiems betarpiais viršininkais arba prižiūrimaisiais*“, o pasitaikius tokiems

¹⁵ Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 8-93.

¹⁶ Mikalauskas A., *Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje (1918–1940 m.)*. Daktaro disertacija. Humanitariniai mokslai, istorija (05 H), Kaunas, 2007, p. 64.

atvejams, reikalavo perkelti gimines į kitą padalinį ar kitą įstaigą, kad tarp viršininkų ir jų pavaldinių nebūtų giminystės ryšių¹⁷. Tokia interesų konflikto pasireiškimo forma dar vadinama nepotizmu.

Nors įstatymas draudė dvigubą įsidarbinimą, 1934–1935 m. spauda rašė, kad vis dar pasitaiko atvejų, kai patyrę valdininkai turi kelias tarnybas. Teigta, kad tokia praktika buvo pateisinama valstybės kūrimosi laikotarpiu 1918–1920 m., bet kai dėl ekonominės krizės yra daug inteligentų bedarbių, tokia tvarka nebegali būti toleruojama. Draudimas valdininkui eiti kelerias pareigas argumentuojamas tuo, kad jis turi ne tik saugoti savo sveikatą, bet ir skaityti spaudą, grožinę literatūrą, tobulinti savo profesijos žinias ir, pagaliau, tinkamai ir produktyviai atlikti savo tarnybines pareigas, o tai gali būti neįmanoma turint dvi tarnybas¹⁸. Galiausiai daroma išvada, kad naudingiau ir valdininkui, ir jo įstaigai, kad kiekvienas eitų tik vienerias pareigas¹⁹.

Korupcija ir kyšininkavimas. Pati šios problemos esmė buvo suvokta. Tai rodo jos įtraukimas į to meto Baudžiamąjį statutą. 37 skyrius buvo skirtas nusikalstamiems darbams, padarytiems einant valstybės arba visuomenės tarnybą²⁰. Atsakomybė buvo numatyta už: įgaliojimų viršijimą, neteisėtą veiklą, savivalę, vengimą vykdyti tarnybinius įpareigojimus ar neveikimą, trukdymą kitiems eiti pareigas, už nusikaltimų nesutrukdyimą, informacijos nutekinimą, *kyšininkavimą*, aplaidų finansinių ir kitų svarbių dokumentų tvarkymą.

A. Valašinas gana trumpai savo darbe tik užsiminė, kad „*nesant aiškos subordinacijos ir tinkamos kontrolės, nesąžiningasis elementas galėjo puikiai naudotis ir legaliais, ir nelegaliais būdais pasisavinti valstybės turtą, išiekviojimų daug padaryta, vogti pinigų...*“²¹

¹⁷ Vyriausybės įsakymas, *Vyriausybės žinios*, 1920, Nr. 19.

¹⁸ Beje, pateikiamas gana įdomus pavyzdys. Darbininkų samdymo įstatyme, siekiant apsaugoti asmens sveikatą, pasakyta, kad tarnaitė negali būti samdoma aptarnauti dviejų šeimų. Tokia analogija turėjo dar labiau sustiprinti įspūdį, kad juo labiau neįmanoma dviguba valdininko tarnystė.

¹⁹ „Ar leista kelios tarnybos vienam asmeniui?“, *Tėvų žemė*, 1935, Nr. 26–27, p. 7.

²⁰ *Baudžiamasis Statutas*, Kaunas, 1930, p. 191–209.

²¹ Valašinas, p. 302.

1921 m., spaudoje rašydamas apie įvairias civilinėse ir karinėse įstaigose pasitaikančias skriaudas (taip įvardijamos problemos – J. P.), J. Sodietis tarp skriaudų, padaromų visuomenei, minėjo suktybes, pasisavinimus, vogimus, dokumentų falsifikavimą. Tokių problemų priežastimi nurodydamas blogą asmens valią, jis gana kritiškai teigė, kad skundai dėl tokių skriaudų dažnai dingsta, nes valdininkai linkę dangstyti vieni kitus, o juos rašęs asmuo paprastai tik susilaukia nemalonumų²².

Įdomi gali pasirodyti praktika, kad policijos tarnautojai negalėjo eiti tarnybos apylinkėje, kurioje buvo gimę, gyvenę prieš tarnybą ar kur gyveno jų pirmų laipsnių giminaičiai. Taip siekta sumažinti korupcijos ar piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi galimybes²³.

1934–1935 m. spaudoje pasirodė keletas informacinių pranešimų, sietinų su korupcijos tema. Konstatuojama, kad kai kurie valstybės tarnautojai „plačiai ir ne pagal pajamas gyvena“, greitai pralobsta, todėl Valstybės Taryba parengusi įstatymo projektą, kuris leistų valdžios organams patikrinti tokius įtartinus pralobimus arba ne pagal pajamas gyvenančius tarnautojus. Minima, kad tokiems susikompromitavusiems asmenims gresia ne tik 90 proc. turto konfiskavimas, bet ir įkalinimas²⁴. Apibrėžtas kaip „platus ir ne pagal pajamas gyvenimas“ lyg ir sufleruoja, kad tokie asmenys yra linkę imti kyšius ir taip susikuria asmeninę gerovę.

Spaudoje užsimenama ir apie korupcijos problemą, nors ji suvokta kiek kitaip nei dabartiniais laikais. Dažnai pasikartojantis valdiškų pinigų išieškojimas dėl privataus ir viešo intereso neskyrimo vadinamas korupcija. Teigta, kad toks sąmoningas, savanaudiškas, nevalstybiškas elgesys neatliekant savo kaip valdininko ir piliečio pareigų ne tik griauja valstybės pastatą, bet ir mažina pasitikėjimą valstybės

²² Sodietis J., „Šis tas apie valdininkų prasižengimus ir skundus ant jų“, *Karys*, 1921, Nr. 11, p. 124–125.

²³ Mikalauskas, p. 85.

²⁴ „Patikrins valdininkų pralobimą“, *Tėvų žemė*, 1935, Nr. 20, p. 8.

įstaigomis. Girtavimas ir prabangus gyvenimas įvardijami kaip pagrindinės korupcijos priežastys²⁵.

Tarpukario Respublikos metais buvo ir trys skandalai, kuriuos galima įvardyti kaip korupcinius²⁶. 1921 m. iškilo sacharino kontrabandos byla, o kiek vėliau kilusios 1922–1923 m. pasų, 1922–1932 m. pašto ženklų aferos leidžia kalbėti apie sisteminės korupcijos užuomazgas Lietuvoje. Į išplėtotą neteisėtą veiklą buvo įtraukta nemažai tiek aukštus postus turinčių (ministrų, viceministrų ir institucijų vadovų), tiek eilinių tarnautojų (jie dažnai net nežinojo, bet tik paklusniai vykdė vadovų nurodymus).

1921 m. siunčiant į Maskvą prekes diplomatinio pašto, ne tik buvo pažeistos išvežamų prekių taisyklės (kontrabandinės prekės), pasinaudojant diplomatinio pašto privilegija, bet ir mokėti kyšiai muitininkams ir net Rusijos pareigūnams, kad jie nepastebėtų tam tikrų veiksmų. Vertinant šią bylą, kurioje buvo piktnaudžiavimo valdžia, įstatymų pažeidimo, kontrabandos ir kyšininkavimo požymių, buvo linkstama konstatuoti, kad tokio elgesio motyvas buvo ne asmeninės naudos, pasipelnymo motyvas, bet noras pasitarnauti valstybės labui (gauti lėšų ministerijai išlaikyti) ir pabrėžta, kad niekas nuo to nenukentėjo, nors apie netiesiogines pasekmes (įvaizdžio ar reputacijos, bendros atmosferos toje institucijoje buvimą, tradicijų formavimąsi) nesusimąstyta.

Dar ryškesnių sisteminės korupcijos požymių galima išvelgti pasų aferoje, kai per tarpininkus bandyta organizuoti nelegalią prekybą dokumentais (vidaus ar užsienio pasai, atestatai, pažymos ir kt.) pasinaudojant įstatymų spragomis. Užsienio pasui gauti reikėjo vidaus paso ir ištikimybės liudijimo (išduodamas vietos policijos, kad pilietis sumokėjęs mokesčius, nebaustas ir atlikęs karinę tarnybą. Neatlikus tarnybos buvo nerealu išvažiuoti į užsienį). Vidaus reikalų ministerijos Užsienio pasų skyriaus viršininkas savo nuožiūra galėjo išduoti

²⁵ „Su korupcija kovoti „griežtai ir be pasigailėjimo“, – ragina laikraščiai“, *Tėvų žemė*, 1934, Nr. 15, p. 12.

²⁶ Gailius B., *Nusikaltimai „prie Smetonos“. Rezonansinių tarpukario Lietuvos baudžiamųjų bylų studija*, Vilnius: Aidai, 2008.

užsienio pasą žymiam visuomenės veikėjui ar valdininkui, kuris jam pačiam buvo asmeniškai žinomas. Siekiant pasipelnyti buvo sukurta sistema nusikaltimui vykdyti: vieni ieškojo klientų (užsiregistravusių emigracijos biuruose ar šiaip legaliai negavusių dokumentų), kiti imdavo jų dokumentus ir pinigus ir grąžindavo prekę. Klientai visų pirma buvo neatlikę karinės tarnybos, ypač žydų tautybės, ar asmenys, dėl kitų priežasčių negaudavę dokumentų.

Panašus į pasų aferą buvo pašto ženklų skandalas. Pašto ženklų klastočių gamybos ir jas realizavus gautų lėšų pasisavinimo veiksmų planas buvo gerai apgalvotas ir organizuotas (šalia pašto viršininko A. Sruogos dalyvavo dar trys Kauno pašto darbuotojai. Falsifikuoti ženklai buvo gaminami naujai įsikūrusioje spaustuvėje, kuri turėjo valstybės užsakymą, o platinami per pašto įstaigas ar per tarpininkus filatelistus). Viskas iškilo į viešumą po dešimtmečio, kai 1932 m. valstybės kontrolierius gavo anoniminį pranešimą, kad kas mėnesį 25 000 Lt nepasiekia išdo, nes pašto ženklai platinami nelegaliai pasisavinant lėšas. Tai, kad, valstybės užsakymas ženklams spausdinti buvo atiduotas naujai įsikūrusiai, o ne patirties turinčioms spaustuvioms, leistų išvelgti korupcinio susitarimo dėl garantuoto valstybės užsakymo požymius.

Kitos problemos. Lyginant su protekcionizmo, biurokratizmo, interesų konflikto problemomis, gerokai mažiau dėmesio sulaukė kitos vertos paminėti etikos problemos. J. Bubelis mini tarpukariu buvusią teisinę painiavą. Apie sunkiai net kvalifikuotiems advokatams suprantamus teisės aktus rašoma taip: „*Istatymas prie įstatymo, o jeigu dar pridėsiu jų pakeitimus, papildymus, kazuistinius aiškinimus, tai iš tikrųjų turi pasidaryti tamsu kaip miške.*“²⁷ Keldamas valstybinio aparato racionalizacijos klausimą A. Tarulis vardiya tokias viešųjų įstaigų darbe pasitaikančias problemas: atsakomybės stoka, tinkamos darbo priežiūros nebuvimas, nepakankamas darbuotojų materialinis skatinimas, darbo dubliavimas, o kartais net jo (realiai reikalingo at-

²⁷ Bubelis, p. 825–826.

likti darbo) nebuvimas. Kaip išeitį iš tokios situacijos jis siūlo perimti privačių įmonių veikimo principus ir komercionalizuotis²⁸.

2. *Sovietmečio Lietuva*

Dėl visa apimančios partinės nomenklatūros vykdytos visuomenės gyvenimo kontrolės apie bet kokias rimtesnes problemas, pasitaikančias valstybės valdyme ar valstybės tarnyboje, nebuvo diskutuojama ar jos keliamos į viešumą. Todėl į to meto etikos problemas valstybės tarnyboje galima pažvelgti tik retrospektyviai studijuojant neseniai pasirodžiusius mokslininkų ir tyrinėtojų darbus.

Kalbant apie tą laikotarpį, dažnai minimas nomenklatūros terminas. A. Makarinas nomenklatūrą vertina kaip naują valdančiąją klasę, kuriai priklausė aukščiausi partinio ir valstybinio aparato darbuotojai (įskaitant kolūkių pirmininkus)²⁹. M. Voslenskis kategoriškesnis ir nomenklatūrą vadina viešpataujančia, privilegijuota, parazituojančia ir išnaudotojiška klase, netgi atskira kasta, o apie valdininkus atsiliepia kaip apie privilegijuotus tarnus³⁰. K. Antanaitis skiria nomenklatūrą kaip sistemą ir nomenklatūrą kaip atskirą visuomeninę grupę. Neviešo partinio valdymo sistema, veikusi kaip pastovi aukščiausių pareigūnų skyrimo ir kontrolės organizacinė struktūra, sukūrė nuolat jai priklausiusių ir vadovavusių aukštų totalitarinės valstybės biurokratų grupuotę. Nomenklatūra buvo siauras, socialiai nemobilus žmonių (biurokratinio elito) sluoksnis, nesidalijęs valdžia, naudojėsis tam tikromis privilegijomis (priedai prie atlyginimų, specialus aprūpinimas maistu, speciali sveikatos apsauga, pensinis aprūpinimas ir kt.), o santykius su kitomis visuomenės grupėmis grindęs visuotinė kontrole ir teroru³¹.

²⁸ Tarulis, p. 579.

²⁹ Макарин А. В., *Бюрократия в системе политической власти*, С. Петербург: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2000, с. 133.

³⁰ Восленский М., *Номенклатура*, Москва: Захаров, 2005, с. 133, 138, 363, 492.

³¹ Antanaitis K., *Lietuviškoji sovietinė nomenklatūra*, Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 1998, p. 3.

Europinės Sovietų Sąjungos dalies nomenklatūra skyrėsi nuo azi-jinių kraštų vadovaujančių žmonių sluoksniu, kuriam ėtakos turėjo rytietiška giminių (klanų) tarpusavio santykių ir šeimininko garbini-mo tradicijos. Lietuvos nomenklatūrininkai pasižymėjo rafinuotesniu elgesiu, inteligentiškumu, paklusnumu Maskvai, pareigingumu. Tarp jų buvo nemažai kvalifikuotų, gerų darbo organizatorių ir patriotiš-kai nusiteikusių žmonių, sušvelninusių ne vieną Lietuvai nepalankų Kremliaus sprendimą³².

M. Voslenskis teigia, kad į vadovaujamus postus buvo skiriami asmenys ne pagal jų dalykines ar moralines savybes, bet protekcijų, pažinties, giminystės, asmeninio atsidavimo pagrindu. Kadru poli-tikoje buvo paplitusi korupcija, papirkimai, kyšininkavimai, tačiau, nenorint viešinti tokių dalykų, apie tai buvo nutylima³³. A. Makari-nas rašo, kad valdininkų nemobilumas sietinas su griežta valdininkų parinkimo ir kontrolės sistema, tačiau kartu mini, kad kilti biurokra-tinės karjeros laiptais dažniau buvo įmanoma „per asmenines paslau-gas“ ir labai retai – dėl profesionalumo³⁴. O tai šalia jau minėtų etikos problemų leidžia įžvelgti protekcionizmo, nepotizmo, favoritizmo problemas ir numatyti, kad valdininkų vietas užimdavo asmenys, ne-turintys reikiamų žinių ar įgūdžių.

Kyšininkavimas. M. Voslenskis, rašydamas apie nomenklatūros valdymą, mini sustiprėjusias kyšių davimo tradicijas ir gana specifinę kyšio formą – bakšišą. Ši forma, pasižyminti ypač didelėmis mokamų pinigų sumomis, buvo labiausiai paplitusi Užkaukazės ir Vidurinės Azijos respublikose. Nurodomi du kyšio tikslai: didesnė materialinė gerovė ir galimybė kilti nomenklatūros laiptais, mat buvo vieša pa-slaptis, kiek kainuoja viena ar kita nomenklatūrinė pareigybė. Tiesa, nėra panašių duomenų apie kyšių dydžius norint gauti vienas ar kitas pareigas Lietuvos partiniame ar biurokratiniame aparate.

³² *Lietuva 1940–1990. Okupuotos Lietuvos istorija*, Vilnius: Lietuvos gyventojų geno-cido ir rezistencijos tyrimo centras, 2005, p. 497.

³³ Восленский, p. 295.

³⁴ Макарян, p. 135.

Kartu minima, kad kuo mažiau biurokratijos kontrolės, tuo daugiau galimybių reikalauti kyšių. Užsimenama, jog kartais pasitaisydavo, kad už kyšius buvo baudžiami net aukštus postus turintys asmenys. „Jei jau kas nors iš nomenklatūros būdavo nubaudžiamas, visi suprasedavo, kad jis pralaimėjo kažkokioje intrigoje ir prieš jį pateikiamas kaltinimas dėl nusikalstamos veiklos. Bet jeigu reikalas prieidavo iki baudžiamosios bylos, nuobauda būdavo gana nuosaiki, ir jei jam skiriamas laisvės atėmimas, jis siunčiamas į specialią koloniją, kur sėdi ir kiti atsakingi darbuotojai.“³⁵

Apibūdindamas nomenklatūros sistemą K. Antanaitis aptinka jos sąsajas su **korupcija**: „<...> rajonuose nomenklatūrinis darbuotojas „suartėdavo su vietine partine ir tarybine valdžia, pasidarydavo jų bičiulis, banketų dalyvis, tapdavo net šeimos draugu“, taigi nomenklatūriniai ryšiai įgaudavo ir korupcijos bruožų“³⁶. Korupcijos atsiradimas sietinas su teisėtvarkos sistemos suaugimu su įstatymais nereglamentuota partine viršūne, kuri dažnai elgdavosi savo nuožiūra, nepaisydama galiojančių teisės normų.

Minima, kad aukštų pareigūnų privačių namų ir vilų statybos dažnai vykdavo valstybės sąskaita, greta girtavimo klestėjo ir dovanų (dažnai alkoholinių), savotiškos duoklės, gabenimo aukštesniems vadovams tradicija, jų laisvalaikis (dažnai medžioklė ir žvejyba) buvo finansuojamas iš valstybės biudžeto, o svarbiausi valstybės reikalai buvo sprendžiami ilgose ir prabangiose viršūnių puotose³⁷.

Falsifikavimai ir turto grobstymai. Tai dvi tarpusavyje susipynusios problemos. Naudojimasi padėtimi siekiant asmeninių ar grupinių interesų praturtėti buvo bandoma pridengti, dokumentuose fiksuojant reikiamus faktus. Nors Sovietų Sąjungoje ir buvo įsteigtas atskiras skyrius kovai su socialistinės nuosavybės grobstymu, turėjęs savo padalinius atskirose respublikose, valstybės turto grobstymas,

³⁵ Восленский, p. 289–297.

³⁶ Antanaitis, p. 29.

³⁷ Ten pat, p. 62–67.

eikvojimas buvo gana dažnas. M. Voslenskis mini, kad falsifikacija prasidėjo valdant Stalinui ir vėliau buvo tęsiama. Sąjunginių respublikų vadovai falsifikuotus duomenis pateikdavo Maskvai, o ji, savo ruožtu, leido pagarsinti pasauliui šalies „pasiekimus“. Pradėjus planavimo procesą, atsirado ir gana specifinė falsifikavimo forma – prirašymai. Juos naudodavo tiek eiliniai valdininkai, tiek aukštesni vadovai, norėdami nusišluoti realią penkmečio planų vykdymo padėtį³⁸.

K. Antanaitis teigia, kad tarybinė visuomenė iš esmės buvo nusišluotiška, nes bent kiek normaliam gyvenimo lygiui palaikyti paprastas gyventojas dėl mažo atlyginimo ir blogos socialinės apsaugos turėjo apvaginėti valstybę ar užsidirbti nelegalių pajamų. Grobstymų ir išėikvojimų mastai tiksliai nebuvo žinomi, bet teigta, kad paskutiniu sovietinės santvarkos gyvavimo laikotarpiu turto grobstymas buvo didžiulis³⁹. Tokį visuomenės elgesį lėmė gana dažna nusikaltama veikla, paplitusi net tarp žemiausios partinės biurokratijos ir valdininkijos, kūrusi nebaudžiamumo nuotaikas.

Blatas buvo sovietinis fenomenas, skirtingais pavadinimais paplitęs visame sovietiniame bloke. Blogai funkcionuojanti sovietinė politinė ir ekonominė sistema padėjo institucinius pagrindus korupcijai tarpt. Nuolatinis būtinų vartojimo prekių deficitas sukūrė *blato* kultūrą ir neformalius tinklus⁴⁰. Iš esmės *blatas* yra klasikinis naudojimosi tarnybine padėtimi siekiant asmeninės ar grupinės naudos pavyzdys. Tarnautojai, užuot atlikę savo pareigas, teikė paslaugas ar pagalbą draugams ir pažįstamiems. Sovietinio laikotarpio tyrinėtoja A. Ledeneva *blatą* nusako kaip naudojimąsi asmeninėmis pažintimis ir neformaliais ryšiais siekiant gauti deficitinių (trūkstančių, bet reikalingų) prekių ir paslaugų, bandant apeiti formalias procedūras⁴¹.

³⁸ Восленский, p. 219–220.

³⁹ Antanaitis, p. 77.

⁴⁰ Kaminskas R., „Apie politinio klientelizmo tinklus“, *Kultūros barai*, 2001, Nr. 11, p. 10–13; Karklins R., „Typology of Post-communist Corruption“, *Problems of Post-communism* 49 (4), 2002, p. 24; Ledeneva A. V., *Russia's economy of favors. Blat, networking and informal exchange*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

⁴¹ Ledeneva, p. 1.

Blatas buvo pasikeitimas paslaugomis, kuris buvo paplitęs ir tarp eilinių gyventojų, ir tarp nomenklatūros, nors ir nebuvo išreikštas pinigine forma. Tai buvo lyg natūriniai mainai, paremti asmeniniais santykiais. Buvimas už *blato* ribų reiškė asocialumą.

Blato tinklus sudarė giminės, draugai, bendradarbiai ir kiti asmenys; apsikeitimas gėrybėmis vykdavo čia pat arba išpareigojus padėti ateityje. Abipusiškumas atspindi rūpestį šeima ir draugais, bet kartu tai gali būti vertinama kaip savotiška korupcijos atmaina, susijusi su nepotizmu, favoritizmu ir kronizmu. Daugelis tokio abipusiškumo sandėrių prieštarauja įstatymui⁴².

Prekių ar paslaugų mainai naudojantis užimama padėtimi, neformalus ryšiai ir pažįstamųjų ratas padėdavo išspręsti daugybę problemų. Valdžios atstovai žaliavų, planų įgyvendinimo, karjeros darymo ir kt. klausimus taip pat sprendavo naudodamiesi asmeniniais ryšiais⁴³.

Individo statusą valstybinio socializmo sistemoje lėmė ne tiek turtinė padėtis, kiek naudingų ryšių ir pažinčių tinklas. Todėl tarnybinė padėtis galėjo tapti pretekstu įžengti į neformalių ryšių, pagrįstų abipusiais mainais, tinklą. Netinkamas tarnybos laiko, inventoriaus, turto ar net personalo naudojimas nesukeldavo jokių moralinių konfliktų, nes išgyvenimo, dažnai priešiškoje žmogaus prigimčiai aplinkoje, tikslas leido ir pateisino tokių priemonių pasirinkimą⁴⁴.

Blatą sąlygojo ne tik nuolatinis kokių nors prekių trūkumas, bet ir maža komunikacijos, kavos kaina, ir neribotos laisvo laiko galimybės. *Blatas* buvo socialiai priimtina korupcijos forma ne tik dėl savo nepiniginės išraiškos, bet ir dėl to, kad mažino socialinę nelygybę (skirtumus tarp privilegijuotos nomenklatūros ir likusios liaudies)

⁴² Karklins R., *The System made do it: Corruption in Post-communist Societies*, Armonk and London: M. E. Sharpe, 2005, p. 78.

⁴³ Ivanauskas V., „Sovietinių biurokratų darbo etika, neformalios rutinos ir planavimo sistemos trūkumai (Lietuvos atvejis)“, *Filosofija, sociologija*, 2006, Nr. 4, p. 7.

⁴⁴ Palidauskaitė J., „Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 18, p. 65.

komunistinėje visuomenėje. *Blatas* buvo pridengtas pagalbos ir draugystės retorika. Tai buvo vienintelis kanalas neprivilėgijuotiesiems gauti deficitinių prekių, savotiška protesto prieš komunizmą forma. Lojalumas *blato* tinklams buvo keliamas aukščiau lojalumo valstybei. Ryšiai nebuvo teisingi, bet jie buvo vienintelis būdas humanizuoti biurokratinę režimo prigimtį⁴⁵.

Ilgainiui *blato* tinklai persiorganizavo pagal rinkos principus ir tapo korupcijos tinklais (galingųjų *blato* tinklai). Istorikė V. Coulloudon akcentuoja kolektyvinę sovietinės korupcijos prigimtį⁴⁶. Pasikeitus visuomeninei santvarkai *blato* kultūra, pažinčių svarba, naudojimasis tarnybine padėtimi neišnyko. Tokios veiklos motyvacija išliko panaši, o pati veikla imta vadinti korupcijos, nepotizmo, favoritizmo ir interesų konflikto terminais. Sovietinė ideologija, bandžiusi suniveliuoti skirtumą tarp viešo ir privataus visose gyvenimo srityse ir aukštindama kolektyvinį pradą, nesugebėjo eliminuoti egoistinių žmogaus siekių, privataus intereso. Tokia praktika, neskyrusi viešojo ir privačiojo interesų tarnautojų veikloje užprogramavo psichologinį valdininkų pasitenkinimą turima valdžia ir iš to kylančiomis galiomis kitų visuomenės atstovų atžvilgiu, aroganciją, piktnaudžiavimą valdžia, patikėtais ištekliais ir kitas pereinamuoju laikotarpiu išryškėjančias ydingas praktikas⁴⁷.

Biurokratizmas. Ši problema tyrinėtojų lyg ir apeinama, jai skirta visai mažai dėmesio. V. Ivanauskas interviu pagrindu parengtame straipsnyje kalba apie sovietinių biurokratų darbo etiką, kuri buvo sistemos determinuota. Delsimas ir lėtas darbų vykdymas buvo įprasta rutina, nes vadovautasi tam tikrais požiūriais: „raštas turi pagulėti“ tikintis, kad gal dar situacija ar sprendimas pasikeis, „darbas ne vilkas, į mišką nepabėgs“. Buvo neskubama veikti ir dėl išteklių stokos.

⁴⁵ Krastev I., *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Budapest: CEU press, 2004, p. 60–65.

⁴⁶ Colloudon V., „Russia's distorted Anticorruption Campaigns“, Kotkin S., Sajo A. (eds.), *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*, Budapest: CEU press, 2002, p. 190.

⁴⁷ Palidauskaitė, p. 65.

Priimami sprendimai dažnai buvo voliuntaristiniai vadovaujantis principu „rasim formą“. Priėmus sprendimą buvo ieškoma taisyklių jam pagrįsti, o tai neretai reiškė manipuliavimą jomis ar teisės aktais, išforminant užkulisuose priimtus sprendimus. Formos radimas reiškė juridinį sprendimo pagrindimą.

Neformalių ryšių palaikymo principai: „nesugadinti santykių“, „forma prieš turinį“, „raštas turi pagulėti“, „veikimas socialiniuose tinkluose“, „rasim formą“. Rutina (atidėliojimas, formalizavimas) buvo biurokratų reakcija į netinkamą valdymą⁴⁸. Todėl beveik galima teigti, kad biurokratizmo pagrindai aptariamuoju laikotarpiu ypač sustiprėjo.

Dažni buvo protekcionizmas, karjerizmas, korupcija, parama giminėms ir draugams, valstybinių reikalų tvarkymas neoficialioje aplinkoje, viešo ir privataus neskrymas, tarnybinės padėties naudojimas egoistiniais tikslais, asmeninis praturtėjimas valstybės sąskaita, įstatymų nepaisymas, o neretai ir nelegali veikla padiktuota galiojusios telefoninės teisės, neatsakomybė, aplaidus tarnybinių pareigų ėjimas. Valdininkai savo interesus kėlė į pirmą planą, o ilgas buvimas poste kūrė iliuziją apie nepakeičiamumą, į tarnybą buvo imama žiūrėti kaip į privačią valdą. Toks tarnybos suasmeninimas neleido tikėtis nešališko ir vienodo piliečių vertinimo sprendžiant įvairius reikalus.

3. Šiandieninėje Lietuvoje kylančios etikos problemos

Pastaruoju metu Lietuvoje kilę skandalai gana skirtingi: vieni truko gana trumpai (ministro A. Žvaliausko „medžioklės“ skandalas), kitų baigtis dar ir šiandien nežinoma (žemgrobių byla, neteisėtų statybų Kuršių nerijoje likimas). Vieni jų sietini su konkrečiomis pavardėmis (atskiri ministrai ar pareigūnai), o kituose (nuosavybės teisių į žemę grąžinimas, netinkamas paramos skirstymas ir kt.) buvo pažeistas pats procesas. Nevienodas buvo ir į skandalus įsivėlusių asmenų skaičius: vienuose figūravo tik pagrindinis kaltinamasis, kitais atve-

⁴⁸ Ivanauskas, p. 7–10.

jais būta ir bendrininkų, padėjėjų. Nors 2 lentelėje visai neatsispindi skandalai, į kuriuos buvo įsitraukę šalies politikai (eksprezidentas R. Paksas, L. Karalius ir kt.), kai kurie išvardyti skandalai neabejotinai sietini ir su šalies aukščiausio lygio politikais.

2 lentelė. Lietuvoje vykę skandalai, į kuriuos buvo įsipainioję valstybės tarnautojai⁴⁹

<i>Skandalai</i>
1998 m. Transporto ministro A. Žvaliausko „medžioklės“ skandalas
2003 m. SAPARD lėšų skirstymo skandalas
2003 m. Septynių diplomatų skandalas
2003–2004 m. „Paksogeitas“ ir su juo susijusių kitų to laikotarpio asmenų (R. Smailytė, A. Sereika, R. Ačas) skandalai
2004 m. Sveikatos apsaugos ministro R. Dobrovolskio skandalas
2004 m. Žemgrobų skandalai
2004–2005 m. Nelegalių statybų Kuršių nerijoje skandalas
2005 m. „Draugystės“ viešbučio skandalas
2005 m. V. Uspaskicho skandalai (pradedant dialomo istorija ir baigiant stulbinamomis dovanomis Ūkio ministerijoje dirbančioms „langų plovėjoms“)
2005 m. Nesibaigiantys A. Zuoko skandalai, „abonentinės“ istorijos
2005 m. EBSW skandalų epopėja ir G. Petriko pareiškimai apie atlyginimų ir kyšių mokėjimą aukštiesiems pareigūnams
2005 m. KGB rezervininkų skandalas
2005 m. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos pirmininko A. Meškausko skandalas
2005 m. Buvusio valstybės kontrolieriaus J. Liaučiaus skandalas
2006 m. Turniškių skandalas
2006 m. Mokyklos baigiamųjų egzaminų skandalas
2006 m. Kultūros ministro V. Prudnikovo ir sveikatos apsaugos ministro Ž. Padaigos skandalai
2007 m. Policijos skandalas (tragiški įvykiai Aleksandrijoje)
2007–2008 m. Ministrų D. Prunskienės ir A. Paulausko skandalai
2009 m. Klaipėdos apskrities viršininkės V. Lukošienės skandalai
2009 m. Kauno „auksinio“ tualetų skandalas
2010 m. Sveikatos apsaugos ministro R. Turčinsko skandalas
2011 m. Naujas skandalas policijoje (girtų policininko sukelta avarija)

⁴⁹ Parengta pagal Sarafinas G., „Skandalų maratonas – be pabaigos“, *Veidas*, 2006, gegužės 18, Nr. 20.

Po kiekvieno tokio skandalo visuomenėje kildavo natūrali pasipiktinimo banga, nors daugelis skandalingų darbų, kuriais buvo paminti moralės principai, tarnybinė etika, įstatymai ar teisės aktai, atrodo, nesulaukė rimtesnio teisėsaugininkų dėmesio. Savalaikis ir niekieno nepareikalautas transporto ministro atsistatydinimas 1998 m. buvo labiau išimtis nei taisyklė. Net ir Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos (VTEK) sprendimai dėl kai kurių asmenų (V. Prudnikovo, V. Uspaskicho ir kt.), konstatuojantys, kad buvo supainioti viešieji ir privatūs interesai, ne visuomet buvo rimtai vertinami. Galima prisiminti ir neseniai ūkio ministro kėdę palikusį D. Kreivį, akivaizdžiai supainiojusį viešuosius ir privačiuosius interesus (VTEK tai ir konstatavo). Stebėtis šiuo atveju reikėtų premjero A. Kubiliaus pozicija nuoširdžiai ginant savo pavaldinį, nes tai rodo vyriausybės vadovo poziciją dėl viešųjų ir privačiųjų interesų. Toli gražu ne visi norėjo prisiimti asmeninę atsakomybę už savo veiksmus. Vieni vadovavosi nerašyta taisykle, kad kol teismas neįrodė kaltės, nėra pagrindo jaustis atsakingam. Tačiau toks siauras ir legalistinis požiūris rodo gana menką pilietinį sąmoningumą, norą išvengti asmeninės atsakomybės, pagaliau nepagarbą tiek pačiai visuomenei, tiek asmenims, paskyruosiems į vieną ar kitą postą.

Skandaluose galima įžvelgti nemažai etikos problemų: daugelyje skandalų buvo piktnaudžiaujama tarnybine padėtimi, informacija, viršyti įgaliojimai, supainioti viešieji ir privatieji interesai, nusižengta įvairiems teisės aktams, proteguoti atskiri interesai, netinkamai elgtasi tarnybos metu ar po jos, imti ar duoti kyšiai ir kt.

Kadangi ankstesniuose poskyriuose detaliau buvo kalbama apie kyšininkavimo praktiką, interesų konfliktą, biurokratizmą ir korupciją, prie šių problemų ir bus apsisota, akcentuojant jų pobūdį bei teisinį reglamentavimą.

Biurokratizmas ir piktnaudžiavimas. Šioms problemoms spręsti 1994 m. buvo įsteigta Seimo kontrolierių įstaiga (penki kontrolieriai, nuo 2010 m. tik du). O sąvokos apibrėžimai buvo pateikti 1998 m.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatyme, nors patys reiškiniai neabejotinai gyvavo ir iki teisės akto pasirodymo. Nepatenkinti aptarnavimu, nesugebėję operatyviai išspręsti reikalų, susidūrę su reikalavimu pristatyti įvairius dokumentus piliečiai kasdienėje kalboje biurokratizmą dažnai linkę tapatinti su biurokratija, nors šie terminai turi skirtingą prasmę. Minėtas įstatymas biurokratizmą apibrėžia taip: tai „*tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti pareigūno kompetencijai priklausančius klausimus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai*“ (2 str.)⁵⁰.

Piktnaudžiavimo sąvoka pateikiama daugiau nei viename šalies įstatyme. Aktualiaame Seimo kontrolierių įstatyme sakoma, kad „*piktnaudžiavimas tai tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai jam suteikti įgaliojimai naudojami ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų (naudojimosi tarnybine padėtimi, keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savivaliaujama*“⁵¹. Identiškas apibrėžimas pateikiamas Valstybės tarnybos įstatyme, bet ten tai vadinama „piktnaudžiavimu tarnyba“⁵². Tarp valstybės tarnautojo pareigų minimas tinkamas disponavimas tarnybine informacija, valstybės ar savivaldybės nuosavybe, visuomenės intereso paisymas. Pareigos neatlikimas šiais atvejais galėtų būti traktuojamas kaip piktnaudžiavimas.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024.

⁵¹ Ten pat.

⁵² Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130.

Seimo kontrolierių pateiktoje 2000 m. veiklos ataskaitoje atskirai kalbama apie gyventojų skundus dėl vilkinimo (biurokratizmo). 2005 m. ataskaitoje minimi skundai dėl tarnybinės etikos pažeidimų. Vėlesnėse ataskaitose pateikiamas skundų pasiskirstymas pagal atskirų žmogaus teisių pažeidimus (teisė į tinkamą viešąjį administravimą, teisė į saugią ir ekologišką aplinką, teisė į būstą, teisė į nuosavybę, teisė į socialinę apsaugą, vartotojų teisės, teisė į mokslą ir kt.) atskirai savivaldybėse, apskrityse, valstybės įstaigose.

2010 m. veiklos ataskaitoje rašoma, kad iš 2 587 identifikuotų problemų 39 proc. buvo piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar netinkamo viešojo administravimo faktai⁵³. Dažniausiai Seimo kontrolieriai rekomenduoja atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų ar kitų teisės aktų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą ar žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus ir siūlo imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos.

Kita šių problemų užkardymo priemonė užkoduota Valstybės tarnybos įstatyme nustatant valstybės tarnautojo pareigas: tinkamai ir laiku atlikti pavestas užduotis; nepiktnaudžiauti tarnyba (15 str.) ir numatant atsakomybę už piktnaudžiavimą tarnyba (29 str.)⁵⁴. Baudžiamojo kodekso 228 straipsnyje numatyta griežčiausia bausmė už šį nusikaltimą: bauda, areštas ar laisvės atėmimas iki 4 m.⁵⁵

Interesų konfliktas. Situacija, kai asmuo, atlikdamas tarnybines pareigas, turi veikti profesionaliai, bet tuo pačiu metu, kaip privatus asmuo, turi labai aiškų suinteresuotumą konkretaus sprendimo priėmimu, vadinama interesų konflikto situacija. Dabartinėje Lietuvoje ši problema buvo suvokta ir jau pirmajame Valdininkų įstatyme (1994 m.)

⁵³ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2010 metų veiklos ataskaita, <<http://www.lrski.lt/files/402.pdf>>.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 89-2741.

atsispindėjo kai kurie draudimai, kol galiausiai 1997 m. buvo priimtas Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas (naujesnės redakcijos 2000, 2008 m.), o 2000 m. įstatymo priežiūrai specialiai buvo įkurta Vyriausioji tarnybinės etikos komisija.

Įstatyme numatytos kelios situacijos, galinčios sukelti interesų konfliktą: narystė ir pareigos įmonėse, įstaigose, asociacijose ar fonduose, dovanos ir paslaugos, sudaryti sandoriai, draugystės, atstovavimas, naujos tarnybos paieškos⁵⁶. Nors įstatymą jau buvo spėta pakoreguoti, esminių žingsnių siekiant užkirsti kelią panašioms situacijoms atsirasti dar stokojama⁵⁷. Tame pačiame Valstybės tarnybos įstatyme numatyta pareiga vengti viešųjų ir privačiųjų interesų susikirtimo, už pažeidimą numatoma atsakomybė⁵⁸.

VTEK yra nepriklausoma institucija, prižiūrinti ne tik interesų konfliktą draudžiančio įstatymo įgyvendinimą, bet ir kitas tarnybinės etikos normas. Šalia įstatymo priežiūros komisija atlieka reguliuotojos ir švietėjos (akcentuojama pateikiant nurodymus, kaip galima išvengti panašių situacijų) funkcijas⁵⁹. Suvokiant, kad komisija fiziškai negali užbėgti už akių tokioms situacijoms, įstatyme atsakomybė už interesų konflikto prevenciją tenka kiekvienos įstaigos ar organizacijos vadovui.

Kyšininkavimas ir korupcija. Kyšininkavimo praktika, smarkiai išplitusi sovietmečiu, staiga negalėjo išnykti pasikeitus santvarkai. Šalies Baudžiamajame kodekse apibrėžtos net kelios artimos sąvokos: kyšininkavimas, tarpininko kyšininkavimas ir papirkimas, jas apibrėžiant kaip korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas. Ta-

⁵⁶ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1659.

⁵⁷ Daugiau apie tai Palidauskaitė J., „Interesų konflikto reguliavimo praktika Lietuvoje: balansuojant ant privataus ir viešo intereso ribos“, *Politologija*, 2010, Nr. 1, p. 3–39.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130.

⁵⁹ Informaciją apie jų veiklą galima rasti interneto puslapyje: <http://www.vtek.lt> arba labiau apibendrintą – jų metinėse ataskaitose.

čiau jas pateikiant identifikuojamos ir kitos susijusios problemos: „piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi arba įgaliojimų viršijimas, piktnaudžiavimas oficialiais įgaliojimais, dokumentų ar matavimo priemonių suklastojimas, sukčiavimas, turto pasisavinimas ar iššvaistymas, tarnybos paslapties atskleidimas, komercinės paslapties atskleidimas, neteisingų duomenų apie pajamas, pelną ar turtą pateikimas, nusikalstamu būdu įgytų pinigų ar turto legalizavimas, kišimasis į valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens veiklą ar kitos nusikalstamos veikos“ (2 str.)⁶⁰.

Nors kurį laiką suvokta, kad korupcija kažkaip yra susijusi su organizuotu nusikaltimu, apie pačią problemą garsiau prabilta ruošiantis stoti į ES ir NATO. Taigi ir pats korupcijos terminas į Lietuvos teisės aktų kalbą atėjo gana vėlai, tik 2000 m. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme pateikiamas korupcijos terminas. Tai „valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens tiesioginis ar netiesioginis siekimas, reikalavimas arba priėmimas turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) sau ar kitam asmeniui už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal einamas pareigas, taip pat valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens veiksmai arba neveikimas siekiant, reikalaujant turtinės ar kitokios asmeninės naudos sau arba kitam asmeniui ar šią naudą priimant, taip pat tiesioginis ar netiesioginis siūlymas ar suteikimas valstybės tarnautojui, jam prilygintam asmeniui turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens einamas pareigas, taip pat tarpininkavimas durant šioje dalyje nurodytas veikas (2 str.)⁶¹.

Panašiai kaip ir sprendžiant pirmąsias problemas, kovai su korupcija ir bene labiausiai paplitusia jos forma – kyšininkavimu – Lietuvo-

⁶⁰ Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 41-1162.

⁶¹ Ten pat.

je, vadovaujantis Honkongo modeliu, 1997 m. buvo įkurta Specialiųjų tyrimų tarnyba (toliau – STT). Savo veikloje ši institucija vadovaujasi trimis visuotinai pripažintomis kovos su šiuo neigiamu visuomeniniu reiškiniu kryptimis: baudžiamuoju persekiojimu, korupcijos prevencija ir antikorupciniu visuomenės švietimu ir informavimu.

4. Etikos problemų turinys, mastas ir pobūdis: koks jis?

Kokios galimos išvalgos, turint omenyje tris skirtingus laikotarpius? Ar pasikeitė etikos problemų esmė, o galbūt mastai, ar atsirado naujų prevencinių priemonių.

Kadangi **biurokratizmas** visų pirma sietinas su taisyklių gausa, galima pagrįstai kelti klausimą, ar jos yra būtinos. Vienas viešojo administravimo autoritetų H. G. Fredericksonas teigia, kad įstatymai ir įvairūs reguliarai (statutai, taisyklės, vidaus tvarkos nuostatai) diktuoja sąveikos elgesio taisykles. Reguliarai apsunkina valdžios efektyvumo siekius, pripažįstama, kad jie neretai dubliuojasi, kelia sumaištį, per daug riboja darbuotojus, tačiau kartu pažymima, kad reguliarai visuomet labiau susiję su etika nei su veiklos efektyvumu⁶².

Biurokratizmas nėra XX a. fenomenas, nes pats terminas atėjo iš XVIII a. Yra pagrindo teigti, kad Lietuvoje biurokratizmas įsitvirtino kartu su carinės Rusijos administravimo tradicijomis. Pirmosios Respublikos metais jis įleido šaknis į valstybinių įstaigų veiklą, užtikrindamas tam tikrą procedūrinę tvarką. 1940 m. viešojoje erdvėje vykusio diskusija apie biurokratizmą bandė atskleisti ne tik jo esmę, priežastis, pasekmes, bet ir galimus problemos sprendimo būdus.

Sovietinėje Lietuvoje biurokratizmo tradicijos tik sustiprėjo, užtikrindamos valdininkams tam tikrus veikimo rėmus, kurie esant reikalui galėjo nesunkiai būti keičiami ar adaptuojami prie situacijos.

⁶² Frederickson H. G., „Public Ethics and the New Managerialism: An axiomatic Theory“, Frederickson H. G., Ghore R. K.. (eds.), *Ethics in Public Management*, Armonk, New York, London, England: M. E. Sharpe, 2005, p. 170.

Dabartinėje Lietuvoje orientuojantis į skandinavišką patirtį įkurta speciali institucija – Seimo kontrolieriai. Piliečiai gali skųstis dėl reikalų vilkinimo šiai institucijai, kuri arba pati tiria bylas, arba tai deleguoja kitoms instancijoms.

Vertinant biurokratizmo problemą laiko perspektyvoje galima teigti, kad iš buitinio suvokimo buvo pereita prie jos įteisavimo ir prevencinių priemonių.

Protekcionizmas. Patronažo praktika, atsiradusi senovės Romos laikais, buvo suvokiama kaip globos forma, kai nevisateisiai arba neturtingi piliečiai buvo globojami įtakingų ir turtingų, nuo kurių priklausė. Tarp iš carinės Rusijos imperijos paveldėtų tradicijų buvo ir protekcionizmas, gyvavęs Pirmosios Respublikos metais. Sovietmečiu protekcionizmas įgijo specifinį – išimtinai ideologinį pagrindą. Taip patekę į valdžios vietas asmenys galėjo tikėtis ramaus ir stabilaus darbo. *Homo Sovieticus* nenuėjo nuo scenos automatiškai paskelbus valstybės nepriklausomybę 1990 m., bet ilgai stebėjo besikeičiančią aplinką ir adaptavosi prie pasikeitusios situacijos. Visuomenėje tebevyrauja nuomonė, kad per protekcijas galima gauti saugią valstybės tarnybos vietą arba mainais už tam tikras paslaugas ar mokestį (darbo vietos saugumo garantija). Statistiškai nėra fiksuojami protekcionizmo ar politinio patronažo atvejai, bet pripažįstama, kad tai viena atrankos į valstybės tarnybą silpnybių. Kitas labai aki-vaizdus politinio patronažo pavyzdys aptinkamas vietos savivaldos administracijos veikloje – prieš rinkimus ar iš karto po jų vyksta pokyčiai tarp politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų. Politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų statusas įteisintas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme. Kita vertus, Lietuvos Respublikos Viešųjų ir privačių interesų įstatymas lyg ir bando užkirsti kelią galimoms protekcijoms – reikalauja atidžiai ir laiku deklaruoti galimas interesų konflikto situacijas.

Kaip galima būtų laiko perspektyvoje vertinti šią problemą? Prisiminus jos istorines šaknis ir žmogaus prigimtį galima išvada,

kad visuomet bus žmonių, linkusių pasinaudoti galingųjų pagalba ar užuovėja (dėl per mažo pasitikėjimo savo jėgomis arba dėl keliamų reikalavimų neatitikimo). Klausimas, ar vertėtų Lietuvai atsakyti politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų, tegu lieka atviras.

Piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi esmė – tai netinkamas savo tiesioginių pareigų ėjimas, pažeidžiant nustatytus elgesio reikalavimus. Šią grėsmę aiškiai suvokė senovės graikai rinkdami savo valdžios atstovus į tam tikras pareigas burtų būdu ir atidžiai stebėdami jų veiklą tarnybos metu. Piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi arba kitaip savivalė buvo ypač gajus carinės Rusijos imperijoje. Tai rodo nemažai grožinės literatūros kūrinių. Lietuviškas V. Gogolio „Revizoriaus“ analogas gali būti V. Kudirkos „Viršininkai“, „Lietuvos tilto atsiminimai“. Tokia XX a. pabaigos–XX a. pradžios praktika negalėjo dingti be pėdsakų, tad ji buvo būdinga ir Pirmosios Respublikos metais. Sovietmečiu kiekvienam turėjo būti aišku, ką ir kaip turi daryti. Kuo aukštesnio hierarchijos laiptelio buvo tarnyba, tuo galimybės rodyti savo valdžią buvo didesnės.

Ar nuo to laiko kas nors pasikeitė? Tam tikrame žmonių sluoksnyje susiformavę įpročiai sunkiai keičiasi. Antra vertus, psichologai linkę teigti, kad atskiri žmonės turi didesnę nei kiti arba labiau išreikštą valdžios poreikį. Stalino, Hitlerio gyvenimo istorijos ir daugybė kitų panašių pavyzdžių tai tik patvirtina. Ar galima sutalpinti ant popieriaus visas gyvenimiškas situacijas nurodant, kokio elgesio turi būti vengiama? Ar racionaliai pagrįstas būtų toks darbas, ar tai nebūtų įvertinta kaip neefektyvus išteklių naudojimas? Reguluojant valstybės tarnautojų veiklą kai kuriuose teisės aktuose yra pateiktas piktnaudžiavimo tarnyba apibrėžimas ir numatyta pareiga to vengti. Tai, beje, akcentuoja ir Lietuvos Respublikos Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės (2002 m.).

Valstybės tarnybos departamentas nefiksuoja valstybės tarnautojų atleidimo iš pareigų priežasčių, todėl sunku pasakyti, ar tokių proble-

mų daugėja, ar mažėja. Seimo kontrolierių metinės ataskaitos leistų nustatyti tik piliečių, besikreipusių dėl piktnaudžiavimo, skaičių, bet kažin ar realiai būtų galima susidaryti išpūdį apie problemos mastus.

Interesų konfliktas – tai situacija, kai gali susidurti privatūs darbuotojo ar jo artimųjų (įskaitant šeimos narius, gimines ir draugus) ir visuomenės interesai, kuriems jis turi atstovauti, eidamas savo tarnybą. Problemos suvokimo pradžia galima drąsiai laikyti senovės Graikiją. Vakarų demokratijose jau XIX a. viduryje pasirodė pirmieji įstatymai, reguliavę šią sritį. Panašiu laikotarpiu Lietuvoje vyko 1863 m. sukilimas ir tai buvo nacionalinio išsivaduojamojo judėjimo pradžia. Nepaisant to, jau Pirmosios Respublikos gyvavimo pradžioje pasirodė specialūs įstatymai, draudę valdininkui eiti daugiau nei vienerias pareigas ir priimti artimuosius dirbti į tą pačią instituciją. Identifikuotos dvi rizikos sritys buvo pamirštos, nes sovietmečiu kiekvieno šūkis buvo išgyventi ir padėti artimiesiems šeimos nariams. Todėl atkūrus nepriklausomybę, o neretai ir šiandien kai kuriems asmenims labai sunku suprasti (o gal tiesiog taip būtų palankiau jiems patiems), kur baigiasi viešasis ir prasideda privatusis interesas, arba suvokti jų atskyrimo prasmę ir būtinybę.

Vertinant interesų konflikto problemą OECD pateiktos studijos ir rekomendacijos leidžia teigti, kad rizikos sričių, kai asmuo gal net nesąmoningai gali atsidurti interesų konflikto situacijoje, tik daugėja. Istoriskai vertinant interesų konflikto reglamentavimą Lietuvoje galima teigti, kad rizikos sričių interesų konflikto situacijai atsirasti skaičius nuo dviejų gerokai padidėjo. Įstatymuose akcentuotas ne tik esamas, bet ir tariamas išpūdis apie interesų konfliktą.

Kyšininkavimas ir korupcija. Jau Biblijoje galima rasti pirmas užuominas apie kyšių davimo ir priėmimo atvejus. Kyšininkavimas įvardijamas kaip viena labiausiai paplitusių korupcijos formų. Yra daugybė korupcijos apibrėžimų, tarp jų – tradicinis ir modernus korupcijos apibrėžimas, esama ir universalaus termino, kurio autoriai Pasaulio bankas ir *Transparency International*. A. Mikalauskas tarp

iš carinės Rusijos paveldėtų tradicijų mini ir kyšininkavimą⁶³. Jei individualų kyšio davimo ir priėmimo aktą įvertintume kaip individualios korupcijos atvejį, apie tokius konkrečius atvejus Pirmojoje Respublikoje nekalbama. Minimi keli iškilę viešumon sisteminės korupcijos atvejai. Galima tik išsivaizduoti, kad panašios problemos sovietmečiu buvo ypač nepageidaujamos ir, jei pasitaikydavo panašių atvejų, jie nebuvo viešinami.

Vertinant dabartinės Lietuvos situaciją ne vienam gali susidaryti įspūdis, kad į viešąją erdvę ir vartoseną žodis „korupcija“ atėjo kartu su stojimo į Europos Sąjungos ir NATO kriterijais. Apie esamą korupcijos lygį (blogą ar gerą) iki tol nebuvo kalbama. Pradėjus korupciją matuoti, kilo ir problemų, ar bent jau jų suvokimo mastas. Priimti specialūs įstatymai, įsteigta speciali tarnyba, jai pavestos trejopos užduotys. Palankiai ES lygiu įvertinti mūsų teisės aktai kojoje su korupcija, mažėjantis korupcijos suvokimo indeksas (KSI) (1999 m. – 3,9, 2010 m. – 4,9) lyg ir leistų optimistiškai vertinti padėtį. Bet yra Prezidento metiniai pranešimai, kuriuose nerimaujama dėl valstybės užvaldymo (vertinama kaip pavojingiausia korupcijos forma), didėjantys emigracijos srautai (ne tiek dėl sunkios ekonominės padėties, kiek dėl menko dėmesio, nepagarbos eiliniam žmogui, sistemos uždaro ir nenoro keistis).

Lietuvoje nėra darniai veikiančios Nacionalinės sąžiningumo sistemos. Pasaulio banko tyrėjai nuolat pabrėžia, kad korupcija, kaip latentinis reiškiny, nuolat keičia formas ir prisitaiko prie situacijos. Ar didėjantis KSI rodo, kad korupcija mažėja, ar atvirkščiai, kad ji tampa rafinuotesnė, modernesnė, sunku pasakyti, ypač suvokiant, kad visi dalyvaujantys korupcijos žaidime veikėjai yra linę slėpti savo, o ir kitų nusikalstamos veiklos rezultatus.

⁶³ Mikalauskas, p.25.

3 lentelė. *Etikos problemos valstybės tarnyboje atskirais laikotarpiais*

	1918–1940	1946–1989	Nuo 1990 m. iki dabar
Biurokratizmas	Praktikoje kildavo	Nebuvo identifikuotas arba apie tai nebuvo kalbama	Teisiškai apibrėžta problema, numatant galimybę piliečiams skųstis Seimo kontrolieriams
Interesų konfliktas	Įstatymu apribota teisė giminėms dirbti tiesioginiais pavaldiniais	Nebuvo identifikuotas	Teisiškai draudžiamas, numatant, kaip reikėtų spręsti tokias problemas, VTEK įkūrimas
Kyšininkavimas	Praktikoje kildavo	Nebuvo identifikuotas	Teisiškai draudžiamas, STT įkūrimas
Piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi	Praktikoje kildavo	<i>Blatas</i>	Teisiškai draudžiamas
Protekcionizmas (protegovimas)	Praktikoje kildavo	Egzistavo	Politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojo statuso įtvirtinimas
Korupcija	Praktikoje egzistavo tik pavieniais atvejais. Buvo suvokiama kaip valstybės lėšų eikvojimas, vagystės, gyvenimas ne pagal pajamas. Žinomi keli sisteminės korupcijos atvejai	Nebuvo identifikuota, bet susijusi su turto grobstymais	Teisiškai draudžiamas, STT įkūrimas ir jos operatyvinė veikla bendradarbiaujant su kitomis institucijomis

Apibendrinant visas šiame straipsnyje bandytas apžvelgti etikos problemas galima konstatuoti, kad daugelio jų esmė beveik nepakito (3 lentelė). Atskiros problemos buvo daugiau ar mažiau būdingos tam tikram laikotarpiui arba joms buvo skirta daugiau dėmesio spaudoje. Šalia įstatymų, buvusių Pirmosios Respublikos metais, dabar atsirado dar ir atskirų etikos problemas prižiūrinčių institucijų (VTEK, STT, Seimo kontrolieriai), siūlančių prevencines priemones užbėgant etikos problemoms už akių.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Antanaitis K., *Lietuviškoji sovietinė nomenklatūra*, Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 1998.

„Ar leista kelios tarnybos vienam asmeniui?“, *Tėvų žemė*, 1935, Nr. 26–27, p. 7.

Baliūnas A., „Tobulinkime valstybinių įmonių organizaciją“, *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*, Vilnius: Mintis, 1991, p. 272–277.

Baudžiamasis Statutas, Kaunas, 1930, p. 191–209.

Bubelis J., „Ar tobula įstaigų darbo sistema“, *Naujoji Romuva*, 1939, Nr. 43–44, p. 825–826.

„Biurokratizmas Lietuvoje“, *Naujoji Romuva*, 1937, Nr. 50, p. 945–952.

Colloudon V., „Russia’s distorted anticorruption campaigns“, Kotkin S., Sajo A. (eds.), *Political Corruption in Transition. A Skeptic’s Handbook*, Budapest: CEU press, 2002, p. 187–205.

Frederickson H. G., „Public ethics and the new managerialism: an axiomatic theory“, Frederickson H. G., Ghore R. K. (eds.), *Ethics in public management*, Armonk, New York, London, England: M. E. Sharpe, 2005, p. 165–183.

Ivanauskas V., „Sovietinių biurokratų darbo etika, neformalios rutinos ir planavimo sistemos trūkumai (Lietuvos atvejis)“, *Filosofija, sociologija*, 2006, Nr. 4, p. 5–11.

„Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 8–93.

Kaminskas R., „Apie politinio klientelizmo tinklus“, *Kultūros barai*, 2001, Nr. 11, p. 10–13.

Karklins R., „Typology of post-communist corruption“, *Problems of Post-communism*, 49 (4), 2002, p. 22–32.

Karklins R., *The System Made do it: Corruption in Post-communist Societies*, Armonk and London: M. E. Sharpe, 2005.

Krastev I., *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Budapest: CEU press, 2004, p. 60–65.

Ledeneva A. V., *Russia’s Economy of Favors. Blat, Networking and Informal Exchange*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Lietuva 1940–1990. Okupuotos Lietuvos istorija, Vilnius: Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras, 2005, p. 497.

Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 89-2741.

Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos statymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 41-1162.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2010 metų veiklos ataskaita, <http://www.lrski.lt/files/402.pdf>

Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130.

Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1659.

Mikalauskas A., *Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje (1918–1940 m.)*. Daktaro disertacija. Humanitariniai mokslai, istorija (05 H), Kaunas, 2007.

Palidauskaitė J., „Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 18, p. 7–72.

Palidauskaitė J., „Interesų konflikto reguliavimo praktika Lietuvoje: balansuojant ant privataus ir viešo intereso ribos“, *Politologija*, 2010, Nr. 1, p. 3–39.

„Patikrins valdininkų pralobimą“, *Tėvų žemė*, 1935, Nr. 20, p. 8.

Rastenis V., „Valdininkijos parengimas“, *Vairas*, 1939, Nr. 29, p. 563.

Raulinaitis P., „Administracijos principai“, *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*, Vilnius: Mintis, 1991, p. 251–252.

Sarafinas G., „Skandalų maratonas – be pabaigos“, *Veidas*, 2006, gegužės. 18, Nr. 20.

Simutis A., „Kontorų darbo našumas“, *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*, Vilnius: Mintis, 1991, p. 354.

Sodietis J., „Šis tas apie valdininkų prasižengimus ir skundus ant jų“, *Karys*, 1921, Nr. 11, p. 124–125.

Tarulis A., „Valstybinio aparato racionalizacija“, *Vairas*, 1939, Nr. 30, p. 578–579.

Valašinas A., „Biurokratizmas ir administracijos aparato reformos“, *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*, Vilnius: Mintis, 1991, p. 291–293.

V. M., „Vertinimas pagal sugebėjimą“, *Vairas*, 1939, Nr. 16, p. 294–295.

Vyriausybės įsakymas, *Vyriausybės žinios*, 1920, Nr. 19.

Восленский М., *Номенклатура*, Москва: Захаров, 2005.

Макарун А. В., *Бюрократия в системе политической власти*, С. Петербург: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2000.

SUMMARY

RETROSPECTIVE LOOK AT THE PROBLEMS OF ETHICS IN THE LITHUANIAN PUBLIC SERVICE: NEW PROBLEMS, THEIR CONTENT AND FORMS OF EXPRESSION?

This article provides a retrospective look at the problems of ethics in the independent state of Lithuania, the period of Soviet Union and after the re-establishment of Lithuania's independence. In this article, the author analyses the changing problems of ethics (red-tape, conflict of interest, bribery, abuse of authority, protectionism, corruption) in the Lithuanian public services in terms of their content, extent and forms. Although certain periods of time are characterised by smaller or larger individual problems, their essence remained almost the same throughout different stages of the public service. This conclusion points to the need to analyse the impact of Lithuanian political and administrative culture on public service ethics and other phenomena of public management.